Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/11172

23. 06. 98

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates
– Drucksache 13/10155 –

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

A. Problem

Nach der derzeitigen Rechtslage haben alle Ausländer, die die Voraussetzungen des § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes erfüllen, im Falle ihrer Bedürftigkeit Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz. Die Gründe für die Einreise und für den Aufenthalt sind unerheblich. Damit haben auch solche Ausländer, die nach Deutschland eingereist sind, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen, einen durchsetzbaren Anspruch auf solche Leistungen.

Ebenfalls einen Rechtsanspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben solche zur Ausreise verpflichteten Ausländer, die die Durchsetzung der Ausreisepflicht durch gezielte Maßnahmen verhindern oder die nicht ausreisen, obwohl sie freiwillig ausreisen könnten.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Rechtsanspruch auf die Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz einzuschränken, wenn die Einreise in das Bundesgebiet erfolgt ist, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen. Der Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist auch dann eingeschränkt, wenn die Ausreisepflicht aufgrund von Umständen nicht durchgesetzt werden kann, die vom Ausländer zu vertreten sind, oder wenn der Leistungsberechtigte trotz bestehender Ausreisepflicht nicht freiwillig ausreist, obwohl dies rechtlich und tatsächlich möglich wäre.

Die Einschränkung des Anspruchs auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erfolgt in den vorbezeichneten Fall-

gruppen nur bei Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 des Gesetzes sowie deren Familienangehörigen nach § 1 Abs. 1 Nr. 6.

Durch den vom Ausschuß angenommenen Änderungsantrag wurde § 1 a Nr. 3 des Gesetzentwurfs gestrichen.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuß

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

Keine

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Anspruchseinschränkung führt zu geringeren Ausgaben in diesem Bereich. Die Höhe der Einsparungen kann derzeit nicht beziffert werden.

E. Sonstige Kosten (z. B. Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme)

Keine

Im übrigen siehe unter D.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf des Bundesrates – Drucksache 13/10155 – in der aus der anliegenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen.

Bonn, den 23. Juni 1998

Der Ausschuß für Gesundheit

Dr. Dieter Thomae	**Wolfgang Lohmann (Lüdenscheid)**
Vorsitzender	Berichterstatter

Zusammenstellung

des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes – Drucksache 13/10155 – mit den Beschlüssen des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuß)

Entwurf	Beschlüsse des 14. Ausschusses
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes	**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes**
Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:	Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:
Artikel 1 **Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes**	**Artikel 1** **Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes**
Das Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2023) wird wie folgt geändert:	Das Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2023) wird wie folgt geändert:
1. Nach § 1 wird folgender § 1 a eingefügt:	1. Nach § 1 wird folgender § 1 a eingefügt:
„§ 1 a Anspruchseinschränkung	„§ 1 a Anspruchseinschränkung
Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 und ihre Familienangehörigen nach § 1 Abs. 1 Nr. 6,	Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 und ihre Familienangehörigen nach § 1 Abs. 1 Nr. 6,
1. die sich in den Geltungsbereich dieses Gesetzes begeben haben, um Leistungen nach diesem Gesetz zu erlangen, oder	1. unverändert
2. bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, *oder*	2. bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können,
3. die nicht freiwillig ausreisen, obwohl ihrer Ausreise in den Herkunftsstaat oder einen anderen zur Aufnahme bereiten Staat keine rechtlichen oder tatsächlichen Hindernisse entgegenstehen,	
erhalten Leistungen nach diesem Gesetz nur, soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist."	erhalten Leistungen nach diesem Gesetz nur, soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist."
2. § 3 Abs. 1 Satz 5 wird wie folgt gefaßt: „Der Geldbetrag für in Abschiebungs- oder Untersuchungshaft genommene Leistungsberechtigte beträgt 70 vom Hundert des Geldbetrages nach Satz 4."	2. unverändert
3. In § 5 Abs. 4 wird Satz 2 durch folgende Sätze ersetzt:	3. In § 5 Abs. 4 wird Satz 2 durch folgende Sätze ersetzt:
„Bei unbegründeter Ablehnung einer solchen Tätigkeit besteht kein Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz. Der Leistungsberechtigte ist vorher entsprechend zu belehren. *§ 1 a Satz 2 gilt entsprechend.*"	„Bei unbegründeter Ablehnung einer solchen Tätigkeit besteht kein Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz. Der Leistungsberechtigte ist vorher entsprechend zu belehren."

Entwurf	Beschlüsse des 14. Ausschusses
4. Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt: „§ 122 Bundessozialhilfegesetz findet entsprechende Anwendung." Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.	4. unverändert
5. Nach § 7 wird folgender § 7a eingefügt: „§ 7a Sicherheitsleistung Von Leistungsberechtigten kann wegen der ihnen und ihren Familienangehörigen zu gewährenden Leistungen nach diesem Gesetz Sicherheit verlangt werden, soweit Vermögen im Sinne von § 7 Abs. 1 Satz 1 vorhanden ist. Die Anordnung der Sicherheitsleistung kann ohne vorherige Vollstreckungsandrohung im Wege des unmittelbaren Zwanges erfolgen."	5. unverändert
6. Dem § 11 wird folgender Absatz 3 angefügt: „(3) Die zuständige Behörde überprüft die Personen, die Leistungen nach diesem Gesetz beziehen, auf Übereinstimmung der ihr vorliegenden Daten mit den der Ausländerbehörde über diese Personen vorliegenden Daten. Sie darf für die Überprüfung nach Satz 1 Name, Vorname (Rufname), Geburtsdatum, Geburtsort, Staatsangehörigkeiten, Geschlecht, Familienstand, Anschrift, Aufenthaltsstatus und Aufenthaltszeiten dieser Personen sowie die für diese Personen eingegangenen Verpflichtungen nach § 84 des Ausländergesetzes der zuständigen Ausländerbehörde übermitteln. Die Ausländerbehörde führt den Abgleich mit den nach Satz 2 übermittelten Daten durch und übermittelt der zuständigen Behörde die Ergebnisse des Abgleichs. Die Ausländerbehörde übermittelt der zuständigen Behörde ferner Änderungen der in Satz 2 genannten Daten. Die Überprüfungen können auch regelmäßig im Wege des automatisierten Datenabgleichs durchgeführt werden."	6. unverändert
Artikel 2 **Inkrafttreten** Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.	**Artikel 2** unverändert

Bericht des Abgeordneten Wolfgang Lohmann (Lüdenscheid)

A. Allgemeiner Teil

1. Zum Beratungsverfahren

Der Deutsche Bundestag hat den **Gesetzentwurf** in seiner 224. Sitzung am 26. März 1998 in erster Lesung beraten und an den Ausschuß für Gesundheit zur federführenden Beratung und an den Innenausschuß und den Ausschuß für Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen. Der Ausschuß für Gesundheit hat die Beratung in seiner 116. Sitzung aufgenommen und beschlossen, am 29. April 1998 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchzuführen.

Zu dieser Anhörung waren das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Nürnberg, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V., Bonn, die Bundesärztekammer, Köln, Der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft, Bonn, Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) – Amt des Vertreters in der Bundesrepublik Deutschland –, Bonn, der Deutsche Caritasverband, Freiburg, der Deutsche Städtetag, Köln, der Deutsche Landkreistag, Bonn, der Paritätische Wohlfahrtsverband, Frankfurt/M., das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V., Stuttgart, das Kommissariat der Deutschen Bischöfe, Bonn, die Pro Asyl – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge, Frankfurt/M., der Arbeitskreis 4 der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltung, Wiesbaden, der Vertreter der Grenzschutzdirektion, Koblenz, der Vertreter des Landratsamtes des Kreises Heidenheim, Heidenheim, als sachverständige Verbände und Georg Classen, Berlin, Richter Klaus Deibel, Münster, Prof. Dr. Hailbronner, Konstanz, Sibylle Röseler, Berlin, Dietmar Schlee, Michael Maier-Borst, Berlin, RA Dr. Holger Hoffmann, Bremen, Dr. Bernd Schulte, Goch, Dr. Günter Renner, Kassel, Heinz-Josef Kolf, Bonn, Martina Schmiedhofer, Berlin, Bürgermeisterin Gabriele Müller-Trimbusch, Stuttgart, als Einzelsachverständige geladen. Auf die als Ausschußdrucksachen verteilten Stellungnahmen der Sachverständigen und das Wortprotokoll wird Bezug genommen.

Der **Innenausschuß** empfahl in seiner Stellungnahme vom 23. Juni 1998 mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS, den Gesetzentwurf in der Fassung der Änderungsanträge anzunehmen.

Der **Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** teilte in seiner Stellungnahme vom 23. Juni 1998 mit, daß er auf die Mitberatung verzichtet habe.

Der **Ausschuß für Gesundheit** setzte die Beratung in seiner 127. Sitzung am 27. Mai 1998 fort und schloß sie in seiner 132. Sitzung am 24. Juni 1998 ab. Dabei hat er dem Gesetzentwurf in der vorstehend abgedruckten Fassung mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Mitglieds der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung eines Mitglieds der Fraktion der SPD zugestimmt.

2. Zum Inhalt des Gesetzentwurfs

Nach der derzeitigen Rechtslage besteht keine Möglichkeit, den Rechtsanspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) einzuschränken, selbst wenn die in Höhe und Umfang uneingeschränkte Inanspruchnahme von Leistungen in bestimmten Fallgruppen als rechtsmißbräuchlich anzusehen ist. Diese Fallgruppen werden enumerativ in einem neuen § 1a AsylbLG geregelt.

Der Anwendungsbereich des neuen § 1a AsylbLG ist auf vollziehbar zur Ausreise verpflichtete Leistungsberechtigte im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AsylbLG sowie deren Familienangehörige (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 AsylbLG) begrenzt, da bei Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AsylbLG zunächst die Prüfung des Asylgesuchs im Vordergrund steht und bei dem von § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG erfaßten Personenkreis der Krieg bzw. Bürgerkrieg im Heimatland maßgeblich für die Einreise in das Bundesgebiet war.

Durch den von den Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. eingebrachten und vom Ausschuß mehrheitlich angenommenen Änderungsantrag wurde § 1a Nr. 3 des Gesetzentwurfs gestrichen.

3. Zu den Beratungen im Ausschuß

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. stellten fest, daß es eine erhebliche Zahl von Ausländern gibt, die – zum Teil mit Schleusern – illegal in die Bundesrepublik einreisen. Ein großer Teil der auf diese Weise eingereisten Ausländer stelle zwar einen Asylantrag und halte sich somit bis zum rechtskräftigen Abschluß des Asylverfahrens rechtmäßig in Deutschland auf. Der Zustrom von Ausländern, die illegal einreisten und keinen Asylantrag stellten, wachse jedoch stetig. Das gleiche gilt für abgelehnte Asylbewerber, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen. Diese Ausländer hätten nach der derzeit geltenden Rechtslage Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Eine Einschränkung der Leistungsgewährung an diesen Personenkreis sei selbst in den Fällen, in denen der Antragsteller offen bekunde, daß seine Motive für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland nur

in der Gewährung von Sozialleistungen zu sehen seien, nach derzeitiger Gesetzeslage nicht möglich. Eine an § 120 Abs. 3 BSHG (Um-Zu-Regelung) orientierte Regelung im Asylbewerberleistungsgesetz sei daher geboten. Der Leistungsanspruch solle dabei auf das im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar Gebotene beschränkt werden.

Ausreisepflichtige Ausländer, insbesondere auch abgelehnte Asylbewerber, verhinderten häufig die Durchsetzung der Ausreisepflicht durch gezielte Maßnahmen (Untertauchen, Vernichten von Paßpapieren u. a.) oder verließen die Bundesrepublik Deutschland nicht, obwohl sie hierzu verpflichtet wären und die Ausreise sowohl rechtlich als auch tatsächlich möglich ist. In diesen Fällen sei es grundsätzlich geboten, den Rechtsanspruch auf Leistungen einzuschränken. Die Formulierung des Gesetzentwurfs läßt im Hinblick auf die freiwillige Ausreise allerdings noch einige Fragen offen, die im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr geklärt werden konnten. Eine Änderung der Regelungen im Asylbewerberleistungsgesetz über die Leistungen bei Krankheit ist weder in dem Gesetzentwurf noch in den vom Ausschuß angenommenen Änderungen enthalten. Vielmehr gehören die in § 4 Asylbewerberleistungsgesetz vorgesehenen Leistungen bei akuter Erkrankung und Schmerzzuständen stets zu der unabweisbar gebotenen Hilfe.

Im einzelnen stellten sie klar:

Zu § 1 a (Personenkreis)

Mit dem Verweis auf Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 sowie ihre Familienangehörigen nach § 1 Abs. 1 Nr. 6 ist auch sichergestellt, daß für Asylbewerber während des Asylverfahrens in keinem Fall, also auch nicht bei illegaler Einreise, eine Anspruchseinschränkung nach § 1 a in Betracht kommt.

Zu § 1 a (Leistungsumfang)

Der Leistungsumfang bestimmt sich nach den Umständen des Einzelfalles. Der Ausschuß ist mehrheitlich der Auffassung, daß es sich dabei in der Regel um Sachleistungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 bis 3 in Gemeinschaftsunterkünften handeln wird und jedenfalls bis auf besondere Ausnahmen die Leistung des Geldbetrages von 80 DM bzw. 40 DM nach § 3 Abs. 1 Satz 4 nicht unabweisbar geboten ist.

Zu § 7 a (Höhe der Sicherheitsleistung)

Der Ausschuß ist sich mehrheitlich einig, daß sich die Sicherheitsleistung nach Grund und Höhe an den zu erwartenden Erstattungsansprüchen nach § 7 Abs. 1 orientiert.

§ 11 Abs. 3 (Datenabgleich mit den Ausländerbehörden)

Da der Datenabgleich vor Ort zwischen zwei festgelegten Behörden erfolgt, ist eine datenschutzrechtliche Vollregelung z. B. über den Zeitpunkt der Löschung von Daten im Gesetz nicht zusätzlich verankert worden. Vielmehr haben die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörden und die Ausländerbehörden dies auf der Grundlage der geltenden allgemeinen Regelungen des Datenschutzes festzulegen. Das Bundesministerium für Gesundheit wird in Zusammenarbeit mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz dazu einen Mustertext vorlegen.

Die Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lehnten den Gesetzentwurf ab, sie hielten ihn für die Aufkündigung jeden sozialstaatlichen Konsenses. Einem Teil der hier lebenden Bevölkerung solle jeglicher Versorgungsanspruch und damit im Prinzip das Lebensrecht verweigert werden.

Sie kritisierten auch den Leistungsausschluß für diejenigen, die unerlaubt in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind. Gerade Personen, die vor politischer Verfolgung oder auf Grund von Gefahr für Leib und Leben fliehen, sei es so gut wie unmöglich, legal in die Bundesrepublik einzureisen. Genau deswegen schließe die Genfer Flüchtlingskonvention eine Bestrafung wegen der illegalen Einreise ausdrücklich aus.

Das Mitglied der Gruppe der PDS lehnte den Gesetzentwurf ab. Sie war der Auffassung, das Sozialrecht werde zur Regulierung von Asyl- und Flüchtlingsfragen mit der Konsequenz instrumentalisiert, Flüchtlinge durch Aushungern zu vertreiben. Die Frage, ob jemand Sozialleistungen bekomme oder nicht, werde nicht mehr danach entschieden, ob der Betreffende für seinen Lebensunterhalt selbst sorgen könne oder nicht, sondern danach, ob es in das ausländerpolitische Konzept passe.

B. Besonderer Teil

Soweit die Bestimmungen des Gesetzentwurfs unverändert übernommen wurden, wird auf deren Begründung verwiesen. Zu den vom Ausschuß angenommenen Änderungen ist folgendes zu bemerken:

Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1 a Nr. 3)

§ 1 a Nr. 3 AsylbLG in der Fassung des Beschlusses des Bundesrates wird gestrichen. Diese Ziffer ermöglicht nicht in allen Fällen eine Differenzierung zwischen Fällen, in denen ein akzeptabler Grund für den weiteren Aufenthalt eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland fehlt, und solchen Fällen, in denen eine freiwillige Ausreise aus nachvollziehbaren Gründen von dem Ausländer nicht erwartet werden kann. Von Nummer 3 werden somit möglicherweise nicht nur Fälle erfaßt, in denen ein unrechtmäßiges Verhalten des Ausländers eine Leistungspflicht des Staates ausläßt; dies muß jedoch in einem humanen Rechtsstaat eindeutig geregelt sein. Hingegen wird nach Nummer 1 der Anspruch der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz eingeschränkt, wenn der Bezug von Sozialleistungen von prägender Bedeutung für die Einreise des Ausländers war. Hierfür gibt es bereits eine eindeutige Rechtsprechung. Nach Nummer 2 greift eine Anspruchseinschränkung dann, wenn aus von dem Ausländer zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können. In beiden

Nummern ist im Gegensatz zu Nummer 3 eine klare Abgrenzung zu Fällen, in denen kein Leistungsmißbrauch vorliegt, möglich. So hat ein vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer z. B. nicht zu vertreten, daß er nicht abgeschoben werden kann, wenn seine Ausweispapiere durch Heimatbehörden eingezogen wurden, er in der Bundesrepublik Deutschland aber bei der Beschaffung von Paßersatzpapieren mitwirkt.

Zu Artikel 1 Nummer 3

In § 5 Abs. 4 wird Satz 4 gestrichen. Es handelt sich hierbei um die Beseitigung eines redaktionellen Versehens.

Bonn, den 23. Juni 1998

Wolfgang Lohmann (Lüdenscheid)

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333